


GIGA *Focus*

German  Institute of Global and Area Studies
Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien

Nummer 5

2013

ISSN 1862-3581

Transformationsprozesse, öffentliche Sicherheit und Militär

Sabine Kurtenbach

Aktuelle Entwicklungen in Nordafrika und Myanmar zeigen, dass die politische Öffnung von Regimen Unsicherheit verursacht und unter Umständen auch Gewalt hervorruft. Der Umgang mit den entstehenden Problemen ist schwierig, weil die staatlichen Sicherheitskräfte selbst unter großem Anpassungsdruck stehen.

Analyse

Der Zusammenhang zwischen Gewalt und politischen Transformationsprozessen wird vor allem für die Phase des Übergangs von einem autoritären zu einem demokratischen System diskutiert. Während sich die politischen Regime verändern, sehen sich gleichzeitig auch die staatlichen Sicherheitskräfte beträchtlichem Reformdruck ausgesetzt. Die zentrale Herausforderung in dieser Phase besteht in der Einhegung von Gewalt mit Mitteln, die die politische Transformation nicht gefährden.

- In einer politischen Transformationsphase verändern sich die geltenden Spielregeln für den Zugang zu Staat und Ressourcen. Daher müssen insbesondere die Beziehungen zwischen zivilen und militärischen Eliten neu bestimmt werden.
- Die Art der Transformation, die Kapazitäten staatlicher Institutionen und externe Interventionen beeinflussen die Problemlagen im Bereich öffentlicher Sicherheit und die Möglichkeiten zur Einhegung von Gewalt.
- Demokratisierung zielt auf die demokratische Kontrolle von Militär und Polizei sowie den rechtsstaatlichen Umgang mit Sicherheitsproblemen. Reformen des Sicherheitssektors verringern aber zumindest kurz- und mittelfristig die staatlichen Kapazitäten zur Gewaltkontrolle.
- Der Umgang mit Problemen der öffentlichen Sicherheit entscheidet maßgeblich über den weiteren Verlauf der politischen Transformation. Selbst in Fällen erfolgreicher Demokratisierung können repressive Praktiken staatlicher Sicherheitskräfte lange überleben.

Schlagwörter: Transformation, innere Sicherheit, Gewalt, Militär

GLOBAL


open access

Wie die aktuellen Sicherheitsprobleme in den Ländern des „Arabischen Frühlings“ (Mattes 2013) gefährden auch die gewaltsamen Auseinandersetzungen in Myanmar den weiteren Fortgang der dortigen Transformation. Ausbrüche von Gewalt mit politischem Hintergrund, aber auch die Zunahme krimineller Gewalt stellen die staatlichen Sicherheitskräfte vor zusätzliche Probleme. Schnell werden Rufe laut, die Liberalisierung der politischen Systeme müsse der Stabilisierung und Wiederherstellung der staatlichen Kontrollgewalt untergeordnet werden. Ähnliche Erfahrungen in anderen Regionen zeigen, dass diese sicherheitspolitische Logik einen gesellschaftspolitischen Preis hat und die politischen Öffnungsprozesse langfristig behindert.

Demokratisierung produziert Unsicherheit

Phasen politischer Transformation und Demokratisierungsprozesse produzieren Unsicherheit, weil sie die bestehenden „Spielregeln“ für den Zugang zu Staat und Regierung verändern. Vor allem, wenn diese Veränderungen unerwartet und ungeplant erfolgen, kommt den staatlichen Sicherheitskräften vielfach die Rolle des „Schiedsrichters“ oder des „Züngleins an der Waage“ zu. Ihre Unterstützung oder ihre Opposition entscheiden insbesondere dann über den weiteren Verlauf, wenn die Veränderungen nicht mit einem Bürgerkrieg und dem militärischen Sieg einer Seite verbunden sind.

Ist der Transformationsprozess einmal in Gang gesetzt, wirkt er sich auch auf die Sicherheitskräfte aus. Dies gilt in besonderem Maße für Demokratisierungsprozesse. Demokratische Regime zeichnen sich dadurch aus, dass die staatlichen Sicherheitskräfte von gewählten Repräsentanten kontrolliert werden und Gewalt durch rechtsstaatliche Mittel sanktioniert wird. Bis dahin ist es allerdings ein weiter und vielfach auch schwieriger Weg. Samuel Huntington (1991: 587) verwies bereits früh darauf, dass das Militär im Kontext von Demokratisierungsprozessen zwar die Kontrolle über die Regierung, nicht aber über die staatlichen Gewaltmittel abgibt. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass die Transformation selbst auf verschiedenen Ebenen Unsicherheit und teilweise auch Gewalt hervorruft, entstehen hier schwer zu bewältigende Herausforderungen für die öffentlichen Sicherheitsorgane.

Politische Transformationsprozesse verändern Konzeptionen von Sicherheit und Unsicherheit. Die Herstellung eines Mindestmaßes an öffentlicher Sicherheit ist eine zentrale Aufgabe jeder

Regierung; für wen vor allem Sicherheit produziert wird, wie dies geschieht und durch wen, ist allerdings unterschiedlich. Im Modell des demokratischen Rechtsstaats westlicher Provenienz, der zumindest implizit als Norm vieler Debatten dient, ist die Herstellung von Sicherheit – verstanden als Abwesenheit der Bedrohung der physischen Integrität – Aufgabe des staatlichen Sicherheitssektors. Die konkrete Ausgestaltung des staatlichen Gewaltmonopols variiert aber auch in den westlichen Industriegesellschaften. So ist privater Waffenbesitz in den USA Verfassungsrecht, während er in den europäischen Staaten einer starken Regulierung unterliegt. In Gesellschaften des globalen Südens gibt es zumeist eine Vielzahl von Institutionen und Akteuren, die auf unterschiedlichen Ebenen und für verschiedene Gruppen Sicherheit herstellen – oder aber auch Unsicherheit produzieren. Hier sind private Gewaltakteure weniger ein neues Phänomen als ein Zeichen dafür, dass Staatsbildungsprozesse nicht oder nur begrenzt zur Monopolisierung der Gewaltmittel geführt haben. Dies ist wichtig, wenn der Zusammenhang zwischen politischen Transformationsprozessen und unterschiedlichen Formen von Gewalt analysiert wird.

Transformationsprozesse und Gewalt

Seit Beginn der dritten Demokratisierungswelle im Jahr 1974 erlebten über 50 Länder in Afrika, Asien, Lateinamerika und dem Nahen Osten Transformationsprozesse, die zumindest zeitweise zur Etablierung von Demokratien geführt haben.¹ Stellt man den Daten zur Demokratieentwicklung unterschiedliche Indizes zu Gewalt gegenüber (kollektive Gewalt auf Basis des Uppsala Conflict Data Project), zeigt sich ein widersprüchliches Bild. Es lassen sich drei Gruppen identifizieren:

- Erstens Transformationsländer, in denen es im zeitlichen Umfeld der Transformation nicht zu organisierten Ausbrüchen kollektiver Gewalt gekommen ist. Zu dieser kleinen Gruppe erfolgreich „konsolidierter“ Demokratien gehören so unterschiedliche Länder wie Kap Verde, Chile, die Mongolei, Taiwan und Uruguay. Darunter

¹ Der Polity-IV-Index bewertet die politischen Regime auf einer Skala von -10 (Erbmonarchie) bis +10 (konsolidierte Demokratie). Ab einem Wert von +6 werden Länder als Demokratien bezeichnet, auch wenn sie noch Defizite bei einigen Kategorien aufweisen (siehe <www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, letzter Zugriff am 31. Mai 2013). Von den Ländern, die bereits Mitte der 1970er Jahre bei Polity als Demokratien eingestuft waren, sind drei abgestiegen: Gambia 1994, Sri Lanka 1982, 2003 und 2010, Venezuela 2006.

sind Länder, die bereits über einen längeren Zeitraum als Demokratien eingestuft wurden, und solche, die die Schwelle zur Demokratie gerade erst erreicht haben.

- Zweitens Länder, in denen erfolgreiche Demokratisierungsprozesse mit organisierten Formen kollektiver Gewalt verbunden sind. Beispiele dafür sind Indonesien, Südafrika oder El Salvador. Hier stellt sich die Frage, ob diese Gewalt durch eine Vertiefung der Transformation eingeeht werden kann und sich die zugrundeliegenden Konflikte in zivile Bahnen lenken lassen. Dies wird zumindest dort erwartet, wo durch die Demokratisierung die Beendigung von Bürgerkriegen möglich wurde, zum Beispiel in El Salvador oder Guatemala.
- Und drittens Länder, in denen schwankende Demokratisierungsprozesse stattfinden. Diese Länder haben den Grenzwert zur Demokratie für eine gewisse Zeit über-, danach aber wieder unterschritten. Auch hier gibt es Länder mit und ohne organisierte Formen kollektiver Gewalt.

Da sowohl Demokratisierungsprozesse als auch Gewalt komplexe Phänomene sind, ist es wenig erstaunlich, dass es keinen einfachen linearen Zusammenhang zwischen ihnen gibt und beispielsweise mehr Demokratie nicht zugleich weniger Gewalt bedeutet. Zur Annäherung an die Interaktion zwischen organisierter Gewalt und politischen Transformationsprozessen müssen mindestens drei weitere Faktoren einbezogen werden:

der Modus der politischen Transformation selbst, der Fortbestand oder die Schwächung existierender Institutionen im Sicherheitsbereich sowie Form und Ausmaß externer Einflussnahme.

Modi der Transformation – Pakt oder Bruch

Die Art des Transformationsprozesses ist ein erstes wichtiges Indiz für mögliche Veränderungen auch im Bereich der Sicherheitsorgane. Ein offener Bruch durch eine Revolution oder als Ergebnis eines Krieges schafft zumindest theoretisch auch hier die Möglichkeit eines Neubeginns. Die bisherigen Sicherheitskräfte können durch die Angehörigen der vormaligen Rebellenarmeen ersetzt werden, so geschehen etwa in Nicaragua 1979 oder jeweils nach der Unabhängigkeit in Eritrea 1993 und Timor-Leste 2001. Jüngstes Beispiel ist Libyen seit 2011. Ob diese Sicherheitskräfte dann demokratisch kontrolliert werden, ist damit aber noch nicht entschieden.

Bei einem Pakt zwischen altem Regime und Reformkräften ist der Spielraum für Veränderungen geringer als bei einem offenen Bruch. Waren die staatlichen Sicherheitskräfte zentraler Bestandteil oder Machtpfeiler des alten Regimes – wie in den Militärregimen Lateinamerikas der 1970er und 1980er Jahre oder aktuell in Ägypten –, ermöglicht die Beteiligung am oder gar die Gestaltung des Übergangs die Aufrechterhaltung von Sonder-

Tabelle 1: Politische Transformation und Gewalt (1975-2012)

	Demokratie 8-10	Demokratie 6-7	Schwankende Demokratisierung
Keine organisierte Form kollektiver Gewalt nach der Demokratisierung	Uruguay, Chile, Kap Verde, Mongolei, Taiwan, Komoren, Nicaragua, Panama, Südkorea, Argentinien, Paraguay, Dominikanische Republik, Ghana (nach 2001), Guyana	Benin, Bolivien, Sierra Leone, Timor-Leste, Malaysia, Namibia, Guinea-Bissau, Liberia	Salomonen, Fidschi, Malawi, Lesotho, Sambia, Gambia, Venezuela
Organisierte Formen kollektiver Gewalt im zeitlichen Umfeld der demokratischen Öffnung (nach Polity: Wert von +6 und +/- fünf Jahre)	Türkei, Südafrika, Indonesien, Philippinen, Brasilien, El Salvador, Guatemala, Mexiko, Kenia	Libanon, Senegal, Mali, Burundi	Bangladesch, Ecuador, Haiti, Sudan, Sri Lanka, Peru, Madagaskar, Nepal, Nigeria, Pakistan, Niger, Thailand

Quellen: Eigene Auswertung auf der Basis von Polity IV (dort werden demokratische Systeme mit Werten von 6 bis 10 erfasst; allein ein Wert von 10 wird mit einer konsolidierten Demokratie gleichgesetzt, Länder mit Werten von 8 und 9 haben aber auch schon grundlegende Fortschritte erzielt) und Uppsala Conflict Data Project (Krieg, bewaffneter Konflikt, einseitige Gewalt und nichtstaatliche Gewalt; siehe <www.pcr.uu.se/research/UCDP/>, letzter Zugriff 31. Mai 2013).

rechten, teilweise sogar mit Absicherung in einer neuen Verfassung. In einem solchen Kontext kann es lange dauern, bis sich die Machtverhältnisse so weit zugunsten ziviler Eliten verschoben haben, dass grundlegende Veränderungen möglich sind. In Chile etwa reduzierte erst die Verfassungsänderung von 2005 die Autonomie der Streitkräfte, doch schon im Jahr 1990 hatte die erste zivile Regierung ihr Amt angetreten. Die Sonderrechte der Streitkräfte als „Garanten der institutionellen Stabilität“ galten mithin 15 Jahre lang weiter. In solchen Fällen besteht die sicherheitspolitische Herausforderung vor allem darin, die Repression durch die staatlichen Sicherheitskräfte einzuschränken und deren Verhalten rechtsstaatlichen und demokratischen Kontrollinstanzen unterzuordnen. Luckham (2003: 15) weist deshalb zu Recht darauf hin, dass es in Transformationsprozessen weniger um „zivile“ als um „demokratische“ Kontrolle der Sicherheitskräfte gehe.

Ein Pakt zur politischen Demokratisierung kann auch das Ergebnis von Verhandlungen zur Beendigung eines Bürgerkrieges sein. Die meisten Friedensabkommen enthalten Klauseln zur Gestaltung der Nachkriegsordnung, die festlegen, ob es Regierungen der „nationalen Einheit“, Machtteilungsarrangements und/oder Wahlen geben soll. Außerdem enthalten diese Vereinbarungen Bestimmungen zum Umgang mit den ehemaligen Kombattanten, etwa wie diese entwaffnet und demobilisiert oder in gemeinsame Sicherheitskräfte integriert werden sollen. Hier sind umfassende Strukturreformen der Sicherheitskräfte angelegt, die zunächst Unsicherheit schaffen. Beispiele dafür sind die Aktivitäten sogenannter *Spoiler*, das heißt von Akteuren, die zu den „Verlierern“ von Friedensabkommen und Veränderungen des politischen Regimes gehören, wie demobilisierte Kämpfer oder Soldaten. Geht von solchen Gruppen Gewalt aus, kann dies entweder explizit politisch motiviert sein oder aber als mehr oder weniger organisierte Kriminalität zum Problem für die Transformation werden.

Staatliche Sicherheitsinstitutionen – Bestand oder Zerfall

Eng mit den Modi der Transformation verbunden ist die Frage nach den staatlichen Kapazitäten zum Umgang mit Unsicherheit und unterschiedlichen Formen von Gewalt, vor allem nach der Sicherung des staatlichen Gewaltmonopols und seiner Wahrung während des Transformationsprozesses.

Durch Veränderungen des politischen Regimes entstehen Konflikte. Demokratisierung etwa eröffnet neue Möglichkeiten für bisher ausgeschlossene Akteure, verändert aber auch die Spielregeln für den Zugang zu Ressourcen und Macht. Zwei Prozesse gelten in diesem Kontext als besonders kritisch: Veränderungen in der territorialen Struktur des Staates und Wahlen (Cederman, Hug und Krebs 2010). Entscheidungen über das Wahlsystem (Mehrheits- oder Verhältniswahlrecht, regionale oder landesweite Listen) sind keine rein technischen Fragen, sondern haben umfassende Auswirkungen auf die Machtbeziehungen zwischen regionalen und nationalen Eliten. Konflikte um das Verhältnis zwischen Zentralregierung und einzelnen Regionen erlangen dadurch neue Brisanz. In Indonesien beispielsweise hat die demokratische Öffnung nach 1999 die Unabhängigkeit von Timor-Leste ermöglicht. Ein Versuch, diese Rechte auch für Aceh zu gewinnen, wurde dagegen gewaltsam unterdrückt und endete 2005 mit einer weitgehenden Autonomie.

Auch Gewalt im Umfeld von Wahlen ist ein Ausdruck von Veränderungen im gesellschaftlichen Machtgefüge. Wahlen ermöglichen bislang ausgeschlossenen oder marginalisierten Bevölkerungsgruppen die Beteiligung am politischen System. Der Ausgang von Wahlen ist daher gerade am Beginn von Demokratisierungsprozessen höchst ungewiss. Das führt zu Versuchen, schon im Vorfeld durch Einschüchterung oder gar Ermordung politischer Gegner Einfluss auf den Wahlausgang zu nehmen. Aber auch Wahlbetrug oder ein knapper Ausgang von Wahlen können Gewalt zur Folge haben. Die Gewaltausbrüche in Kenia im Jahr 2007 sind hierfür ebenso ein Beispiel wie die teilweise gewalttätigen Proteste in Ägypten 2012/2013.

Insbesondere die Gleichzeitigkeit von politischer Transformation und Beendigung eines Bürgerkrieges kann dazu führen, dass staatliche Kapazitäten zur Kontrolle von Gewalt teilweise paralysiert werden, weil sich Probleme überlagern und vielfach potenzieren. Demokratisierung, Friedenserhalt oder Friedenskonsolidierung erfordern jeweils Maßnahmen und Prioritäten, die unterschiedlich gewertet werden und zu Auseinandersetzungen führen können. Reformen des Sicherheitssektors sind in diesen Fällen notwendig, weil es entweder kein Gewaltmonopol gibt oder dieses als illegitim gilt. Gleichzeitig dauert es aber lange, bis funktionierende Institutionen etabliert sind.

Externe Interventionen

Seit dem Ende des Kalten Krieges greifen externe Akteure mit und ohne Mandat der Vereinten Nationen verstärkt in Konflikte ein. Erfolgt diese Intervention zuvor im Kontext der Auseinandersetzung zwischen den Blöcken, so werden sie heute mit dem Schutz der Zivilbevölkerung (*Responsibility to Protect*) und der Beendigung von Gewalt begründet. In diesem Kontext wurde die Trennung der Mandate von UN-Missionen zur Überwachung von Waffenstillstandsabkommen einerseits und zur Erzwingung der Einhaltung von Abkommen andererseits verwischt. Mandate der UN, aber auch andere Interventionen sind heute „robuster“ und umfassen nicht mehr nur das Recht der UN-Truppen auf Selbstverteidigung, sondern komplexe Aufgaben wie die Übernahme von Polizeifunktionen. Beispiele hierfür sind Timor-Leste und Bosnien, aber auch in Sierra Leone, Afghanistan und im Irak haben externe Akteure Funktionen der öffentlichen Sicherheit übernommen (Chesterman 2005: 99-125).

Unabhängig von der Eingriffstiefe dieser Interventionen ist es mittlerweile Standard, dass die Demokratisierung der politischen Regime eingefordert und auch gefördert wird. Die Durchführung von allgemeinen, freien und fairen Wahlen soll den neuen Regierungen Legitimität verleihen und ermöglicht den Ausstieg der externen Akteure aus einer Intervention.

Die Herausforderungen für die Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der öffentlichen Sicherheit in politischen Transformationsprozessen unterscheiden sich entsprechend der drei genannten Faktoren – der Art des Übergangs, der Kapazitäten des staatlichen Sicherheitssektors und der Rolle externer Akteure:

- In ausgehandelten Transformationsprozessen (Pakt) unter Fortbestand staatlicher Sicherheitskapazitäten und mit geringem externen Einfluss stellen sich die klassischen Probleme der zivilen und demokratischen Kontrolle von Armee und Polizei. Empirisch zeigt sich, dass die Aufrechterhaltung der Sicherheit vor allem dort gelingt, wo dem politischen Transformationsprozess weder politische noch andere Formen der Gewalt folgen. Uruguay und Chile stehen für diese Entwicklung.
- Folgt ein Pakt einem Gewaltkonflikt (etwa in Form eines Friedensabkommens), müssen staatliche Kapazitäten entweder neu aufgebaut oder bestehende reformiert werden. Externen Akteuren

kommt hier eine wichtige Funktion zu, die sie in der Praxis aber nicht immer erfüllen. Die „Sicherheitslücke“ bedroht nicht nur die Ex-Kombattanten, sondern die Bevölkerung insgesamt. Hier spielt der Aufbau von Polizeikräften und/oder eine Polizeireform eine maßgebliche Rolle.

- Bei einem Bruch mit dem vorherigen Regime müssen staatliche Kapazitäten mit oder ohne externe Unterstützung neu aufgebaut werden. Zumindest kurzfristig entsteht ein Machtvakuum, das sowohl von sogenannten *Spoilern*, das heißt von Gegnern der Transformation, als auch von anderen Gewaltakteuren (zum Beispiel aus dem Spektrum der organisierten Kriminalität) genutzt werden kann. Hier besteht die zentrale Herausforderung darin, dieses Vakuum möglichst schnell zu überwinden, sei es durch den Aufbau neuer Sicherheitsinstitutionen oder durch Sicherheitsgarantien externer Akteure.

Reformen der Institutionen des öffentlichen Sicherheitssektors sind folglich in allen Transformationsprozessen erforderlich, ihre Eingriffstiefe unterscheidet sich allerdings. Am schwierigsten dürften die Herausforderungen zu überwinden sein, wenn geringe staatliche Kapazitäten mit einem niedrigen Grad externer Unterstützung und unterschiedlichen Formen von Gewalt zusammenfallen.

Demokratisierung, Gewalt und Repression

Sicherheitssektorreformen zielen auf Veränderungen des normativen Handlungsrahmens für die staatlichen Sicherheitsorgane, insbesondere auf die Rechtsbindung und demokratische Kontrolle der Institutionen. Gleichzeitig geht es aber auch darum, ihre Funktionsweise und Effizienz zu verbessern sowie die Legitimität und Akzeptanz der zentralen Institutionen (neben Militär und Polizei insbesondere der Justiz) zu erhöhen. In der Summe sollen diese Maßnahmen zur Etablierung legitimer Institutionen führen. Empirisch unterscheiden sich allerdings die Prioritäten während des Reformprozesses.

Die Existenz unterschiedlicher Formen von Gewalt ist hier nicht der einzige, aber ein wichtiger Einflussfaktor: Wie gehen Institutionen, die sich noch in einem Reformprozess befinden, mit sicherheitspolitischen Herausforderungen um? Wie lässt sich die Gewalt einhegen?

Ein Vergleich der Entwicklungen in erfolgreichen Transformationsländern (die im Polity-IV-Index in der Stufe 8-10 liegen und sich nach dieser Definition auf dem Weg zur konsolidierten Demo-

Tabelle 2: Gewalt und staatliche Repression

		Jahr der Überschreitung der Schwelle zur Demokratie (Polity-Werte +6 und mehr)	Ausmaß staatlicher Repression zehn Jahre nach Überschreitung der Demokratisierungsschwelle (Indizierung nach der PTS)
ohne Gewalt	Brasilien	1985 -	4/4
	El Salvador	1984 -	3/3
	Guatemala	1996 -	4/4
	Indonesien	1999 -	3/4
	Kenia	2002 -	2/3 (2011)
	Mexiko	1997 -	3/3
	Philippinen	1987 -	3/3
	Südafrika	1994 -	3/3
	Türkei	1983 -	4/5
mit Gewalt	Kap Verde	1991 -	-/1
	Chile	1989 -	2/2
	Dominikanische Republik	1996 -	2/3
	Ghana	2001 -	2/3
	Guyana	1992 -	2/2
	Komoren	2004 -	-/2 (2011)
	Mongolei	1992 -	-/2
	Nicaragua	1990 -	2/2
	Panama	1989 -	-/2
	Paraguay	1992 -	2/3
	Südkorea	1988 -	2/2
	Taiwan	1992 -	1/1
	Uruguay	1985 -	2/2

Quellen: Polity IV und Political Terror Scale (PTS) (<www.politicalterror scale.org>, letzter Zugriff 31. Mai 2013). Die PTS wertet die jährlichen Menschenrechtsberichte von Amnesty International und US-State Department aus und kodiert danach das Ausmaß staatlicher Repression zwischen 1 (extrem selten) über 3 (weit verbreitet) bis zu 5 (verallgemeinerter Terror).

kratie befinden) macht deutlich, wie Gewalt und Reform des staatlichen Sicherheitssektors interagieren. Wo der Transformationsprozess von Gewaltkonflikten begleitet war, bleibt das Ausmaß staatlicher Repression auch zehn Jahre nach Transitionsbeginn deutlich größer.

Auch wenn unterschiedliche Studien konstatieren, dass staatliche Repression im Demokratisierungsprozess erst mit zeitlicher Verzögerung abnimmt (Davenport 2007), ist eine Zeitspanne von zehn Jahren doch groß genug, um hier Fortschritte erwarten zu können. Ein genauerer Blick auf die Art der Gewalt in den betroffenen Ländern zeigt unterschiedliche, sich teilweise überlappende Problemlagen:

- Bei einer politischen Öffnung bis hin zu einer „Wahldemokratie“ im Kontext eines internen Krieges – wie in El Salvador, Indonesien, den

Philippinen und der Türkei – haben sich die staatlichen Sicherheitskräfte, vor allem das Militär, Sonderrechte erhalten, um den Krieg weiterführen zu können. Ist der Krieg beendet, besteht Reformbedarf, um insbesondere die zivile und demokratische Kontrolle der Streitkräfte und die Einschränkung ihrer Autonomie zu sichern (zum Beispiel Begrenzung der Militärgerichtsbarkeit, parlamentarische Kontrolle des Militärbudgets).

- In Ländern, in denen während des Transformationsprozesses ein Machtvakuum oder eine Sicherheitslücke entstanden ist, können sich bewaffnete Akteure ausbreiten, wie Banden in den Slums von Rio de Janeiro, Guatemala oder Mexiko, die der organisierten Kriminalität zuzurechnen sind. Aber auch anders gelagerte, beispielsweise stärker ethnisch geprägte Konflikte

können hier eskalieren, wie die Gewaltkonflikte in den 1990er Jahren in Südafrika oder aktuell in Kenia zeigen. Auch darauf reagieren die Staaten repressiv, überwiegend wird das Militär zur Gewaltbekämpfung eingesetzt. Die zentrale Herausforderung besteht hier zum einen in der Wiederherstellung oder Festigung des staatlichen Gewaltmonopols, zum anderen aber auch in der Durchsetzung der demokratischen und zivilen Kontrolle der Sicherheitskräfte.

Der Umgang mit der Gewalt entscheidet

Offensichtlich beeinflusst Gewalt weniger den Verlauf der Transformation selbst, als die Rolle und das Verhalten der staatlichen Sicherheitskräfte, und zwar unabhängig davon, ob die Gewalt in erster Linie politischen (im Fall einer Sezession oder im Umfeld von Wahlen) oder eher kriminellen Hintergrund hat. In der Praxis wird stets der Ruf nach Stabilisierung oder der „harten Hand“ laut. Öffentliche Sicherheit und politische Transformation werden gegeneinander ausgespielt.

Die aktuellen Auseinandersetzungen in den Ländern des „Arabischen Frühlings“ zeigen die damit zusammenhängenden Problemlagen. Die mit der Armee vereinbarten Übergangsregelungen in Ägypten bergen die Gefahr, dass sich das Militär zumindest für längere Zeit als „Schiedsrichter“ im politischen Transformationsprozess sieht. Dadurch verschieben sich die Machtverhältnisse, militärische Eliten gewinnen oder festigen ihren Einfluss gegenüber zivilen und reformorientierten Akteuren. In Tunesien hat die Armee demgegenüber explizit erklärt, sie sei politisch neutral. In Libyen zeigen sich die Herausforderungen, vor denen viele Nachkriegsgesellschaften stehen: Können die Gewaltmittel monopolisiert werden? Wenn ja, von wem? Und wie lässt sich dies dann demokratisch kontrollieren und legitimieren? Auch in Myanmar wird der vom Militär nach 50 Jahren Diktatur eingeleitete Öffnungsprozess durch die wachsende Gewalt zwischen ethnischen Gruppen gefährdet.

Überall wird der Umgang mit Gewalt den weiteren Verlauf der Transformationsprozesse maßgeblich mitbestimmen. Repressive Strategien versprechen schnelle Erfolge, haben aber einen hohen politischen Preis. Sie stärken die militärischen Eliten und tragen so direkt oder indirekt zu einer dauerhaften Fortsetzung und Eskalation der Gewalt bei. Das repressive Verhalten der staatlichen Sicherheitskräfte legitimiert die Gewalt anderer Akteure

und untergräbt das ohnehin geringe Vertrauen in rechtsstaatliche Mittel der Konfliktbearbeitung.

Externe Akteure müssen zur Entwicklung angemessener Strategien im Umgang mit Gewalt nicht nur deren unterschiedliche Formen berücksichtigen, sondern auch die ihnen zugrundeliegenden politischen, wirtschaftlichen und sozialen Konflikte.

Transformationsprozesse verlaufen nicht linear, sie schaffen Gewinner und Verlierer. Gewalt vergrößert die diesen Prozessen ohnehin inhärente Unsicherheit. Sie kann gezielt zur Destabilisierung und Unterminierung von Reformen eingesetzt werden, wenn öffentliche Sicherheit und Demokratisierung als Gegensätze betrachtet werden. Vielfach erhält dann die „Sicherheit“ den Vorrang und die Demokratisierung wird hintangestellt. Eine solche Strategie birgt aber die Gefahr, mehr Gewalt zu produzieren und Transformationsprozesse im Keim zu ersticken.

Literatur

- Cederman, Lars-Eric, Simon Hug und Lutz F. Krebs (2010), Democratization and Civil War: Empirical Evidence, in: *Journal of Peace Research*, 47, 4, 377-394.
- Chesterman, Simon (2005), *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel (1991), How Countries Democratize, in: *Political Science Quarterly*, 106, 4, 579-616.
- Johnstad, Peter G. (2010), Nonviolent Democratization: A Sensitivity Analysis of How Transition Mode and Violence Impact the Durability of Democracy, in: *Peace & Change*, 35, 3, 464-482.
- Luckham, Robin (2003), Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict, in: Gavin Cawthra und Ronin Luckham (Hrsg.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, London, New York: Zed Books, 3-28.
- Mattes, Hanspeter (2013), *Schwierige Neupositionierung des Militärs in Tunesien, Ägypten und Libyen*, GIGA Focus Nahost, 4, online: <http://vg08.met.vgwort.de/na/a4e7c7a2197644e2b360f48024f88c9f?l=http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/publikationen/pdf/gf_nahost_1304.pdf> (31. Mai 2013).

■ Die Autorin

Dr. Sabine Kurtenbach ist Politikwissenschaftlerin am GIGA Institut für Lateinamerika-Studien. Sie untersucht die Ursachen und Dynamiken von Gewalt sowie die spezifischen Problemlagen in Nachkriegsgesellschaften; ihre regionalen Schwerpunkte sind Zentralamerika und die Andenländer.

E-Mail: <sabine.kurtenbach@giga-hamburg.de>, Webseite: <<http://staff.giga-hamburg.de/kurtenbach>>

■ GIGA-Forschung zum Thema

Politische Transformationsprozesse werden im GIGA Forschungsschwerpunkt 1 „Legitimität und Effizienz politischer Systeme“ bearbeitet. Politische Gewalt und innere Sicherheit stehen im Mittelpunkt des GIGA Forschungsschwerpunkts 2 „Gewalt und Sicherheit“, in dessen Rahmen das Forschungsteam „Formen der Gewalt und öffentliche (Un-)Sicherheit“ Ursachen, Dynamiken sowie den Umgang mit Formen der Gewalt jenseits organisierter Gewaltkonflikte analysiert. Das Netzwerkprojekt „Institutions for Sustainable Peace“ (ISP) untersucht die Erfolgsbedingungen von Institutionen für nachhaltige Friedenskonsolidierung (<www.giga-hamburg.de/isp>).

■ Focus-Schwerpunktthema 2013

Innerhalb aller fünf GIGA-Focus-Reihen wird im ersten Halbjahr 2013 aus jeweils regionaler und globaler Sicht das Thema Militär und aktuelle Verschiebungen in den zivilmilitärischen Beziehungen im Kontext der nationalen Herausforderungen für die öffentliche Sicherheit behandelt.

■ GIGA-Publikationen zum Thema

Argueta, Otto, Sebastian Huhn, Sabine Kurtenbach und Peter Peetz (2011), *Blocked Democracies in Central America*, GIGA Focus International, English Edition, 5, online: <www.giga-hamburg.de/giga-focus/international>.

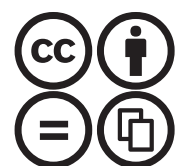
Basedau, Matthias, und Sebastian Elischer (2012), Auf dem Rückzug in die Kasernen? Autoritäre Herrschaft und das Militär im subsaharischen Afrika, in: *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 47: Autokratien im Vergleich, 354-383.

Kurtenbach, Sabine (2011), *State-Building, War and Violence: Evidence from Latin America*, GIGA Working Papers, 181, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.

Mattes, Hanspeter (2013), *Politische Transformation und Gewalt in Tunesien, Ägypten und Libyen seit 2011: Ein Forschungsaufriß*, GIGA Working Papers, 219, online: <www.giga-hamburg.de/workingpapers>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <www.giga-hamburg.de/giga-focus> und darf gemäß den Bedingungen der *Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0* <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch und Chinesisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet. Redaktion: Robert Kappel; Gesamtverantwortliche der Reihe: Hanspeter Mattes und Stephan Rosiny; Lektorat: Ellen Baumann; Kontakt: <giga-focus@giga-hamburg.de>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg



IMPRESSUM